

**LA SOLIDARIETÀ A POSTERIORI:
NOTE A MARGINE DELLA DISCIPLINA ISTITUTIVA DEL
“FONDO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DEI REATI DI
STAMPO MAFIOSO”.**

Ilenia Filippetti

1. La solidarietà dello Stato nei confronti delle vittime della mafia.

Il Ministero dell'interno ha recentemente attuato una forte rivitalizzazione della campagna di comunicazione volta a pubblicizzare le modalità utili per l'accesso al "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso".

Attraverso un sistema abbastanza ampio di strumenti comunicativi, il Ministero ha così inteso ribadire il proprio impegno di vicinanza nei confronti delle vittime di mafia, sulla base del presupposto per cui *"Nessuno potrà mai restituire a chi è stato vittima di un reato di tipo mafioso ciò che ha perso. Sia esso un affetto, un bene o un diritto. Ma un atto di concreta solidarietà può aiutare a ricominciare"*: (www.interno.it).

La solidarietà concreta delle istituzioni è essenziale per contrastare i fenomeni d'infiltrazione mafiosa. Un approccio saldamente pragmatico, infatti, fa ragionevolmente ritenere che soprattutto coloro che hanno subito danni materiali alle proprie attività economiche (per il coraggio di essersi sottratti al regime deprimente della mafia) possono trarre benefici oggettivi dal diritto concreto al risarcimento dei danni patiti. Il valore aggiunto della disciplina istitutiva del Fondo di solidarietà consiste, pertanto, nel

messaggio di solidarietà e di fiducia che viene lanciato alla parte sana e produttiva dei territori infestati dalle mafie.

In questa cornice generale, vanno tuttavia ad inserirsi alcuni elementi di criticità, dei quali è indispensabile tenere conto nel corso dell'analisi della normativa vigente in materia.

Ciò, si noti bene, non per seguire il deprimente sciovinismo circa la difficoltà, oggettiva ed atavica, di estirpare le radici della mafia.

Al contrario, gli elementi di criticità che verranno posti in luce sono offerti quali possibili spunti di riflessione, affinché le istituzioni possano sempre fare meglio, ampliando ulteriormente l'efficacia della loro azione e fortificando la presenza dello Stato. Conoscere i propri punti deboli (punti deboli che, purtroppo, le mafie dimostrano di conoscere perfettamente) è infatti indispensabile per migliorare ulteriormente la presenza attiva delle istituzioni, sino a rendere possibile la *prevenzione* dei reati di stampo mafioso, in luogo della tutela risarcitoria attuata a posteriori.

L'obiettivo tendenziale cui aspirare è, dunque, quello della profonda eradicazione del fenomeno mafioso. Nella piena consapevolezza che si tratta di un processo lento ed assolutamente complicato -per le mille difficoltà che ciò comporta, anche sotto i possibili profili di ambiguità e di connivenza di cui le istituzioni si sono rese talora colpevoli- non si può tuttavia dimenticare che la mèta tendenziale è proprio quella dell'elisione radicale del fenomeno mafioso.

Il risarcimento del danno subito dalla mafia è buona cosa; l'ottimo, sarebbe che il danno non venisse commesso mai più.

2. La disciplina istitutiva del Fondo

Con legge 22 dicembre 1999, n. 512 è stata disposta l' "Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso".

La *ratio* profonda dell' articolato normativo in esame è, essenzialmente, quella di contribuire all' impegno dello Stato nei confronti delle vittime della criminalità mafiosa mediante un potenziamento concreto degli strumenti a disposizione delle istituzioni attive su base locale.

Con l' istituzione del Fondo si è mirato, in particolare, a conferire effettività e concretezza al diritto al risarcimento riconosciuto giudizialmente a favore delle vittime di tale specifica tipologia di reati, venendo così assicurata ad esse la possibilità concreta di ottenere il pagamento di quanto liquidato nella sentenza con la quale il diritto al risarcimento è stato ad esse riconosciuto.

Nell' architettura del Fondo merita sottolineare come l' unica vera novità organizzativa introdotta dalla normativa del 1999 è consistita nell' istituzione di un Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso: di tale Comitato, "presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso" fanno parte una rosa di sette rappresentanti, che possono essere scelti "anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione [purché] tra persone di comprovata esperienza nell' attività di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" (articolo 3, comma 1, lettere a) - g) della legge n. 512/1999).

Ciò che invero colpisce, sin dall' esame el criterio prescelto per la composizione del Comitato, è la circostanza che la nomina di tali soggetti sia interamente disposta *dall' alto*, ovverosia dal vertice delle

strutture ministeriali, quantomeno per quanto concerne i componenti dotati del diritto di voto (il rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici S.p.a. è, infatti, privo del diritto di voto; sul "Rapporto concessorio con la CONSAP" si veda quanto più dettagliatamente previsto all'articolo 7 del d.P.R. n. 284/2001).

La circostanza che la nomina dei componenti di tale specifico organismo sia frutto della volontà espressa esclusivamente dai vertici dell'Amministrazione statale, e che non venga lasciato alcuno spazio alla voce delle realtà territoriali o delle associazioni che quotidianamente lottano contro la criminalità mafiosa non può non lasciare perplessi.

È ben vero, infatti, che i componenti del Comitato debbono essere scelti "tra persone di comprovata esperienza nell'attività di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso", e che è indispensabile che ciascun componente "sia esperto di mafia" (articolo 3, comma 1, legge n. 512/1999), ma è parimenti evidente che tali requisiti potrebbero essere intesi in senso ampiamente elastico, rischiando così di rimanere requisiti puramente cartacei, e non sempre obiettivamente concreti. Quantomeno, l'opzione di attribuire ogni facoltà di scelta alle amministrazioni centrali dello Stato e, tra di esse, a quelle deputate alla gestione essenzialmente finanziaria delle risorse, potrebbe lasciare adito a dubbi o a discussioni circa l'oggettiva competenza concreta dei componenti del Comitato, teoricamente selezionabili anche tra candidati privi di una oggettiva e quotidiana esperienza sul campo. Una soluzione migliore avrebbe potuto essere, in questo contesto, quella di ammettere la partecipazione ai lavori del Comitato anche da parte degli esponenti di quelle realtà locali che soffrono quotidianamente

per la presenza pervasiva delle mafie, oppure quella di consentire la partecipazione ai lavori del Comitato da parte di soggetti delegati da Ministeri direttamente coinvolti, per la carica istituzionale affidata, nelle problematiche sociali del Paese: si pensi, a tale proposito, all'assenza in seno al Comitato di anche un solo rappresentante del Ministero del lavoro e *delle politiche sociali*.

3. Il procedimento di accesso al Fondo

Sotto un profilo prettamente procedurale, l'articolo 4 della legge n. 512/1999 prevede la possibilità di accesso al Fondo da parte delle persone fisiche e giuridiche che si siano costituite parte civile nel processo penale, e che abbiano ottenuto una "sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali", derivanti dalla commissione di uno specifico elenco di reati (essenzialmente si tratta del delitto di associazione di tipo mafioso e di delitti commessi avvalendosi od al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso).

I danni risarcibili sono, dunque, non soltanto quelli a carattere prettamente materiale ma anche i danni morali, il cui risarcimento è consentito ai sensi del combinato disposto dell'articolo 2059 cod.civ. e dell'articolo 185 cod.pen.

Oltre alla costituzione quale parte civile nel corso del processo penale rileva poi, ai fini della maturazione del diritto al risarcimento, anche la circostanza d'aver spiegato autonoma domanda civile per il risarcimento dei danni causati dalla consumazione dei reati già menzionati, che risultino "accertati in giudizio penale" (i rapporti tra azione civile e processo penale sono peraltro disciplinati, in dettaglio, all'articolo 75 cod.proc.pen.).

Con una lieve antinomia rispetto a quanto previsto per la costituzione di parte civile in seno al processo penale, il comma 2 del medesimo articolo 4 prevede il diritto all'accesso al Fondo anche da parte dei "successori a titolo universale delle persone a cui favore è stata emessa la sentenza di condanna"; peraltro, la mancata menzione della categoria dei successori a titolo universale anche nel primo comma deve intendersi come una mera imperfezione normativa, agevolmente superabile in via d'interpretazione analogica. In caso contrario, verrebbe infatti palesemente violato il principio di uguaglianza normativa tra due situazioni sostanzialmente identiche, e diventerebbe incomprensibile il dettato dell'articolo 10, comma 1, lettera a) (del Regolamento attuativo della legge adottato con d.P.R. n. 284/2001: in tale ultima disposizione, infatti, si prevedono tra i soggetti legittimati ad elevare domanda di accesso al fondo i "successori a titolo universale", senza alcuna specifica distinzione a seconda del titolo di legittimazione (sentenza penale o sentenza civile).

Ancora sul versante della verifica della legittimazione dei soggetti abilitati alla richiesta di risarcimento, il medesimo articolo 4 della legge prevede una sorta di *condizione ostativa*, consistente nella pronuncia di una sentenza di condanna o nell'esistenza di un procedimento volto all'accertamento di una serie di reati particolarmente pericolosi sotto il profilo sociale (per i quali, coerentemente, il codice di procedura penale prevede un termine più lungo per le indagini preliminari, rispetto al tempo investigativo concesso per la generalità degli altri reati), nonché per il caso di applicazione (definitiva, od in corso di perfezionamento) di "una misura di prevenzione, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575".

Sul punto, si può sottolineare la sottile incoerenza della disposizione, nella parte in cui prevede -tra le condizioni ostative all'accesso al Fondo- anche l'accertamento definitivo della commissione di una serie di reati particolarmente allarmanti sotto il profilo della sicurezza sociale. La norma in esame prevede, a ben vedere, che l'altra condizione ostativa all'accesso ai benefici del Fondo sia rappresentata dall'applicazione di una misura di sicurezza che, per istituto, non presuppone la commissione di un reato, ma è piuttosto destinata a *prevenirne* la messa in opera. Non si può, dunque, non rilevare come emerga una leggera incongruenza all'interno dell'articolo 4 della legge n. 512/1999, che impedisce l'accesso *sia* a causa della commissione di reati particolarmente gravi, *sia* in presenza di misure di prevenzione applicate in assenza della commissione di specifici reati.

Per quanto concerne l'elevazione della domanda per l'accesso al Fondo, l'articolo 5 della legge n. 512/1999 dispone che il deposito della richiesta di rinvio a giudizio per i reati già menzionati comporta l'onere, per giudice, di far notificare al Fondo l'avviso dell'udienza, con allegata la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero.

Oltre a ciò, nel caso in cui "la persona offesa si costituisc[a] parte civile all'udienza preliminare, ovvero al dibattimento, il giudice fa notificare al Fondo [anche] il relativo verbale".

In caso, invece, di giudizio attivato in sede civile per il risarcimento dei danni derivanti da reato "l'attore notifica al Fondo l'atto di citazione, prima della costituzione delle parti". La notifica può dunque avvenire contemporaneamente, oppure dopo la notifica effettuata al convenuto ma, in ogni caso, entro il termine previsto dal codice per la regolare costituzione delle parti. Posto che la

norma non specifica *di quale parte* sia rilevante la costituzione, si deve ritenere che la notifica al fondo possa essere effettuata sino al termine ultimo per la costituzione del convenuto che (in termini logici, oltre che giuridici) è l'ultima parte a far ingresso nel giudizio civile, ai sensi dell'articolo 166 cod.proc.civ.

Ai sensi dell'articolo 10 Regolamento di attuazione della legge in commento, approvato con d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284 (di seguito indicato semplicemente come *Regolamento*), la domanda deve contenere -tra l'altro- "la dichiarazione di essere vittima di uno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, della legge. Tale dichiarazione è riferita al soggetto deceduto in caso di domanda presentata dai successori a titolo universale".

Può essere interessante sottolineare, sul punto, come le caratteristiche endemiche e le specifiche dinamiche dei fenomeni associativi di stampo mafioso non possono essere correttamente comprese se non si valuta la stringente interazione esistente tra le mafie e le comunità che ne sono vittime.

In questo senso, l'essere vittima della mafia comporta un *peso* particolare e diverso rispetto a quello comune alla gran parte dei reati; essere vittime di mafia comporta, infatti, l'assoggettamento ad un clima di paura e di soggezione, con l'atavica, conseguente incapacità di reagire a tale sistema oscuro di sopraffazione.

Il Regolamento richiede, all'atto della presentazione della domanda di accesso al Fondo, che l'istante dichiari di non essere stato condannato -o che non vi sia pendenza di giudizio- per la commissione di quei medesimi reati per i quali egli ha ottenuto titolo al risarcimento. Oltre a ciò, è indispensabile che "alla data di presentazione della domanda, non [gli siano] state liquidate somme a titolo di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, di

rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa da parte del soggetto condannato al risarcimento del danno". In sostanza, il Fondo interviene a risarcire i danni patiti dalle vittime della mafia solo in subordine rispetto all'eventuale riparazione effettuata da parte del reo e parallelamente, nel caso in cui il Fondo provveda al pagamento, assume automaticamente il diritto a surrogarsi nei diritti della vittima nei confronti del colpevole.

L'articolo 9 del Regolamento demanda i compiti d'istruttoria sulla domanda "al prefetto della provincia nella quale il richiedente ha la residenza, ovvero [in alternativa] in cui ha sede l'autorità giudiziaria che ha emesso la sentenza".

In omaggio al principio generale di semplificazione dell'azione amministrativa, è stato espressamente previsto che "nel caso di invio o presentazione di una domanda ad un ufficio non competente, quest'ultimo provvede immediatamente ad inoltrarla all'ufficio competente". Il termine di sessanta giorni per la conclusione del procedimento (articolo 5, comma 1, della legge n. 512/1999) decorre pertanto "dal giorno in cui la domanda è pervenuta alla prefettura competente".

In consonanza con il disposto di cui agli articoli 7 ed 8 della disciplina generale sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), "Il prefetto, ricevuta la domanda, comunica ai soggetti aventi diritto al risarcimento, l'avvio del procedimento ed il nominativo del funzionario responsabile dell'istruttoria"; ancora una volta è la prefettura a dover procedere alla "verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti per la corresponsione delle somme richieste" (in armonia con quanto disposto agli articoli 4 e 6 della legge n. 512/1999), avvalendosi anche, a tale fine, degli organi di polizia, ed integrando eventualmente gli atti istruttori.

E ci si può chiedere, a tale proposito, quali siano gli *elementi ulteriori* che potrebbero fornire le forze di polizia giudiziaria –posto che la pendenza di giudizi penali o la comminazione di condanne è desumibile dai relativi certificati resi dal casellario giudiziario, mentre la comminazione di misure di prevenzione può essere desunta dal certificato rilasciato dall'Ufficio Territoriale del Governo ai sensi dell'articolo 10 della Legge n. 575/1965. Resta la aperta, invero, la possibilità che si renda necessario compiere indagini sulla pendenza di procedimenti –in corso- per l'applicazione di misure di prevenzione, procedimenti per i quali non è prevista la possibilità di rilascio di uno specifico certificato, e per cui potrebbe esser indispensabile acquisire informazioni attraverso le forze di polizia giudiziaria.

Parimenti, desta qualche interrogativo la previsione contenuta all'articolo 6, comma 2 della legge n. 512/1999, nella parte in cui vi si prevede che "Se necessario ai fini della completezza dei documenti posti a base della richiesta di accesso al Fondo, il Comitato invita l'interessato a fornire documentazione integrativa e assume copie di atti e informazioni scritte dall'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna". Ed infatti, l'istruttoria compiuta da parte del Comitato, per il già menzionato tramite della prefettura, non dovrebbe avere margini di discrezionalità particolarmente estesi, con la naturale conseguenza che, per il convincimento dell'amministrazione, dovrebbe essere sufficiente l'esibizione della sentenza di condanna al risarcimento e la produzione dei certificati del casellario giudiziario e della prefettura già sopra menzionati: unico margine di discrezionalità –ma, piuttosto, si dovrebbe trattare di un onere istruttorio, piuttosto che di un autentico potere discrezionale- è quello relativo alla già

menzionata pendenza del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione o per l'acquisizione della prova della già avvenuta refusione alle vittime dei danni e delle spese di giudizio da parte del reo.

Il prefetto, entro il termine endoprocedimentale di venti giorni dal ricevimento dell'istanza (il cui rispetto è essenziale al fine di consentire la conclusione dell'intero *iter* procedimentale entro il più ampio termine di sessanta giorni, eccezion fatta per l'ipotesi di eventuali sospensioni) invia la domanda d'accesso e la correlativa documentazione istruttoria al Comitato, unitamente ad un proprio parere circa la sussistenza dei requisiti per la fruizione del beneficio.

La disposizione regolamentare nulla dice circa l'efficacia di tale primo parere reso dal prefetto, sicché non vi è alcuna ragione per ritenerlo vincolante in relazione alla decisione finale, la cui adozione compete quindi integralmente e liberamente al Comitato (conformemente, si veda la dettagliata elencazione delle attribuzioni del Comitato, descritta all'articolo 3 del Regolamento).

L'articolo 11 del Regolamento prevede, inoltre, che il procedimento per l'accesso al Fondo possa essere sospeso allorché, sulla base delle dichiarazioni rese nella domanda o degli accertamenti istruttori disposti, venga riscontrata l'esistenza di un procedimento penale pendente per uno dei gravi procedimenti dei quali s'è più volte fatta menzione, oppure venga accertata la pendenza di un procedimento finalizzato all'applicazione di una misura di prevenzione.

Altre ipotesi di sospensione sono fondate sulla carenza della documentazione prevista ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento, ed un'ulteriore ipotesi di sospensione si ha, inoltre, allorché il Comitato, ai fini

della completezza della documentazione posta a base della richiesta di accesso al Fondo, ritenga necessario invitare l'interessato a fornire ulteriore documentazione integrativa, oppure reputi indispensabile acquisire copia di atti ed informazioni scritte da parte dell'Autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza di condanna.

È evidente, sotto tale specifico aspetto, l'ampio potere istruttorio rilasciato all'autorità amministrativa all'atto della deliberazione circa l'ammissione o meno al Fondo, potere istruttorio che si esplica attraverso la richiesta di documentazione integrativa o mediante l'esercizio del potere di sospensione del procedimento in corso.

Ancora in conformità al dettato della legge generale sul procedimento amministrativo, nell'ipotesi in cui venga disposta la sospensione "il responsabile del procedimento comunica immediatamente all'interessato le cause di sospensione" (articolo 11, ultimo comma del Regolamento). È immediato, infatti, il raccordo di tale ultima disposizione rispetto a quanto contemplato agli articoli 7 (Comunicazione di avvio del procedimento) ed 8 (Modalità e contenuti della comunicazione di avvio del procedimento) della legge n. 241/1990, così come recentemente modificati con legge n. 15 del 11 febbraio 2005.

L'articolo 6, comma 3 della legge n. 512/1999 dispone poi che tutti gli organi preposti alla gestione del Fondo e i relativi uffici sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso e alle relative procedure. Si tratta, evidentemente, di una disposizione finalizzata alla *protezione* dei soggetti che presentano domanda, proprio considerata la particolare situazione di fragilità e di debolezza che li ha colpiti e che, nel contempo, legittima l'accesso a tale peculiare forma di tutela risarcitoria. Quale *pendant* di tale ultima disposizione, l'articolo 16 del Regolamento dispone che l'attività inerente la gestione delle domande di accesso

al fondo “sia espletata in modo tale da assicurare la massima celerità e speditezza delle procedure, e nel rispetto dei canoni d’imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa” ma, nel contempo, che tale attività venga realizzata nel rispetto dei principi esplicitati dalla normativa vigente in tema di tutela della riservatezza dei dati personali (attualmente conservata nell’apposito Testo unico approvato con D.Lgs. n. 196/2003).

Invero, in aggiunta alla generale necessità di rispettare la *privacy* dei soggetti istanti, il Regolamento prevede -con disposizione dotata di maggiore incisività- che “gli organi preposti alla gestione del Fondo e i relativi uffici sono tenuti *al segreto* in ordine ai soggetti interessati all'accesso e alle relative procedure, ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 10 maggio 1994, n. 415, e successive modificazioni. Gli atti del procedimento sono coperti dal segreto d'ufficio Di essi e del loro contenuto è pertanto vietata la pubblicazione” (per inciso, il decreto ministeriale menzionato dal Regolamento è quello contenente la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24, comma 4, della legge n. 241/1990). L’unica eccezione rispetto a tale norma, finalizzata alla protezione delle vittime della mafia, è quella consistente nel diritto ad acquisire informazioni sullo stato del *proprio* procedimento, sicché “Su richiesta degli aventi diritto al risarcimento ... il prefetto ed il Comitato forniscono le informazioni sullo stato del procedimento” (16, ultimo comma del Regolamento).

L’articolo 15 del Regolamento prevede, inoltre, che la deliberazione di accoglimento della domanda possa essere revocata con una nuova delibera del Comitato adottata in presenza di una serie ben dettagliata di ipotesi, tra le quali va menzionata la

celebrazione di uno specifico giudizio di revisione (articolo 629 segg. cod.proc.pen.), a seguito del quale la sentenza di condanna costituente il titolo per la richiesta di risarcimento sia stata sostituita da una nuova decisione dotata di autorità di cosa giudicata (articolo 15, comma 1 del Regolamento).

In tal caso, essendo venuto a mancare l'accertamento fondamentale che aveva costituito la base per la concessione del risarcimento dei danni, viene oggettivamente meno anche il diritto all'accesso ai benefici riparatori del Fondo.

Parimenti, è ammessa la possibilità di riforma -in sede d'autotutela- della deliberazione adottata dal Comitato ai fini dell'ammissione al fondo qualora, in sede di definizione delle impugnative elevate in sede civile contro la liquidazione del danno o avverso la liquidazione della provvisionale, sia stata modificata l'entità dell'ammontare del risarcimento riconosciuto alla vittima di mafia. Tale meccanismo consequenziale ha una logica evidente: al venire meno del diritto al risarcimento riconosciuto a favore delle vittime della mafia, od in presenza di una diminuzione della sua entità, verrà a decrescere -proporzionalmente- anche il diritto ad ottenere la corresponsione delle somme risarcitorie, essendo nel frattempo mutato, od essendo venuto meno, il titolo giuridico che legittimava l'accesso ai benefici del Fondo.

4. La circolare ministeriale n. 365 del 18 giugno 2003

La disciplina sino ad ora illustrata è stata poi completata, in modo davvero significativo, dalla circolare n. 365 del 18 giugno 2003, "Iniziativa per la solidarietà ed il sostegno alle vittime dei reati di tipo mafioso - Linee di azione", emanata dal Ministero dell'interno, Ufficio per la solidarietà alle vittime dei reati mafiosi.

La circolare appare particolarmente significativa poiché, con pregnanza (e con un'intensità quasi emotiva, che non si è soliti trovare nei testi normativi o nelle prassi applicative) ha definito, con le "linee d'azione" per la concreta operatività dei benefici a favore delle vittime di mafia, gli obiettivi strategici che avrebbero dovuto animare non soltanto l'istituzione, ma anche la concreta funzionalità del Fondo di solidarietà.

In questo senso, è di per sé significativo che la circolare (dai toni così accentati sul tema della solidarietà nei confronti delle vittime di mafia) sia stata emanata *quattro anni dopo l'entrata in vigore della legge* istitutiva del Fondo, quando ormai quelle disposizione avrebbero già dovuto determinare un benefico *feed back* non soltanto in termini di ristoro riparatore ma, soprattutto, in termini di implemento di fiducia della società civile nei confronti delle istituzioni e, parallelamente, di rifiuto rispetto ai soprusi delle mafie. A ben vedere, dunque, la necessità avvertita dal Ministero dell'interno nel 2003 di sottolineare, nuovamente, le linee tendenziali della strategia sottesa all'istituzione del Fondo dimostrano, semmai, un possibile fallimento di tale specifico strumento di solidarietà nei confronti delle vittime di mafia, probabilmente proprio a causa della logica di riparazione a posteriori sottesa alla legge n. 512/1999. In un certo qual modo, infatti, istituire un Fondo per la riparazione dei danni subiti dalla mafia equivale a *mettere in conto l'ineluttabilità dell'azione devastante delle mafie*, ed a considerarla quale fattore pesantemente incisivo nella vita del Paese.

Predisporre una tutela risarcitoria -le cui linee d'azione sono state riportate all'attenzione delle prefetture (nonostante l'ampio margine di tempo ormai trascorso dall'istituzione del Fondo, durante il quale questo strumento avrebbe già dovuto esser

divenuto pienamente operativo) dimostra, *a contrariis*, come tale specifica forma di tutela risarcitoria e, più in generale, gli interventi effettuati dalle istituzioni a posteriori, possono avere ben poca efficacia rispetto alla forza quotidianamente infiltrante (e violentemente efficace) delle mafie. In un certo senso, prevedere un Fondo per risarcire i futuri, probabili danni é come dare atto che le istituzioni arrivano *a cosa fatta*, quando le mafie hanno già agito, operando quasi *sotto gli occhi distratti dello Stato*.

Con l'istituzione del Fondo si è cercato, insomma, di porre riparo ai danni delle mafie -omettendo di eliderne le radici profonde- danni che, tuttavia, non si limitano a provocare soltanto detrimenti materiali ma che, soprattutto, hanno l'effetto devastante di *minare le fondamenta del vivere civile*: con la loro azione quotidiana e capillare, le mafie avvelenano infatti le radici della fiducia sociale, e per questo delitto non sembra esistere alcuna forma di riparazione che sia veramente efficace.

L'unico strumento davvero incisivo potrebbe consistere, a ben vedere, soltanto nella *prevenzione*: perché solo laddove le istituzioni democratiche sono forti e solide, le mafie non riescono a filtrare.

o

Nonostante tali considerazioni di massima, si deve sottolineare nuovamente come la circolare n. 365/2003 contiene importanti spunti di riflessione, sui quali è assolutamente indispensabile soffermarsi.

La circolare pone in luce l'indispensabilità di realizzare un'azione sinergica tra le varie prefetture disseminate sul territorio dell'intero Paese, anche se un'attenzione particolare è rivolta agli Uffici Territoriali del Governo che hanno sede nelle province nelle quali è particolarmente attiva la presenza delle infiltrazioni mafiose.

L'attenzione rivolta dalla circolare verso gli organi decentrati dello Stato trova la sua ragion d'essere sulla circostanza che proprio tali strutture si trovano ad operare quotidianamente sul territorio, costituendo così "il naturale e più immediato punto di riferimento in sede locale" presso cui "gli interessati possono sempre confidare di ricevere sensibile ascolto".

In aggiunta a tale particolare veste di *punti di riferimento*, le prefetture dovrebbero anche costituire un "osservatorio privilegiato della realtà provinciale in tutti i suoi aspetti", consentendo così di "assicurare quel proficuo raccordo con le realtà pubbliche e private operanti localmente, utile sia per la individuazione di eventuali problemi ed esigenze che per gli interventi da attuare o promuovere per la loro soluzione".

L'invito ministeriale rivolto alle prefetture è, dunque, quello di *intessere rapporti diretti con le vittime di mafia*, con l'obiettivo di costituire per loro un punto d'appoggio e testimoniando, in tal modo, "la presenza viva delle Istituzioni".

Oltre a questa importante funzione di ausilio e di presenza viale dello Stato, le prefetture vengono chiamate ad intervenire in relazione all'"esistenza di una situazione geograficamente differenziata" che vede attive le mafie soprattutto (ma non solo) nelle regioni meridionali.

In realtà, il dispiegarsi dell'azione inquinante della mafia non è affatto limitato al Sud: i suoi lucrosi traffici impongono infatti alla mafia la necessità continua di cercare nuove strade sicure per il riciclaggio dei proventi; in tal modo, la mafia acquista aziende, reinveste, stabilisce sedi -niente affatto secondarie- anche al Centro ed al Nord del Paese, esportando così non solo il proprio denaro ma -sovente- i suoi metodi *violentemente suadenti*.

La circolare pone poi un accenno importante sulla necessità di un “impegno sinergico” e di un “raccordo costruttivo tra i diversi soggetti che sul territorio operano nel campo della solidarietà a tali vittime. L'obiettivo è, infatti, quello di accrescere l'impegno complessivo delle Istituzioni - statali, regionali e locali - a sostegno delle vittime innalzando i livelli della risposta pubblica alle istanze e ai bisogni rappresentati ... in un'ottica di massima vicinanza dello Stato alle vittime”.

In questa prospettiva, la circolare auspica l'attivazione di ogni strumento utile “a rafforzare in termini quantitativi e qualitativi la vicinanza delle Istituzioni alle vittime”.

La mèta fondamentale è dunque quella di far penetrare il sentimento di vicinanza dello Stato nei confronti della “comunità civile ... così da accrescerne la fiducia verso le Istituzioni ed alimentare il rifiuto e la condanna di simili forme di criminalità”.

La partecipazione attiva delle istituzioni nei confronti delle necessità delle vittime di mafia dovrebbe, insomma, avere la benefica funzione di indurre la società civile a rifiutare la presenza pervasiva delle mafie, impedendone all'origine il sorgere del germe velenoso.

La presenza delle istituzioni dovrebbe inoltre essere manifestata -ancora secondo la circolare- assicurando alle vittime dei reati di mafia il diritto a conseguire “in tempi brevi i risarcimenti richiesti attraverso la piena applicazione della normativa di sostegno e la più sollecita definizione delle domande di accesso al Fondo”. La logica risarcitoria che ha ispirato l'istituzione del Fondo impone, infatti, che esso sia effettivamente e tempestivamente funzionante, al fine di consentire un ristoro certo ed erogato alle vittime in tempi non eccessivamente lunghi.

5. Possibili fonti di criticità.

Si è già sottolineato come la circolare n. 365/2003 ha il merito non soltanto di essere chiara, ma anche di essere densa di intensi spunti motivazionali, idonei a porre le basi per un intervento dello Stato di ampio respiro, da attuare attraverso il coinvolgimento forte e partecipato dei suoi organi periferici.

Nondimeno, come già accennato nell'introdurre la presente breve analisi, non si possono sottacere le criticità che, sovente, hanno reso imbelle l'intervento dello Stato attraverso l'impiego degli strumenti predisposti dalla legge n. 512/1999 e dalla correlativa normativa d'attuazione.

Ed anzi, molte delle criticità emerse *sul campo*, nel corso dell'applicazione concreta della disciplina istitutiva del Fondo, sono desumibili proprio dalla lettura della circolare. Riflettendo sulle parole della circolare si può infatti osservare -quasi come guardando il negativo di una vecchia fotografia- le carenze e le sacche di difficoltà che le istituzioni hanno sovente incontrato nel loro tentare di rendere fattiva la presenza dello Stato su territori controllati -spesso con intensità militare- dalla mafia.

In questo senso si può dunque riflettere sull'invito rivolto dal Ministero ai propri uffici periferici affinché le varie prefetture attuino un'azione sinergica, caratterizzata non solo da unità d'intenti, ma anche da collaborazione fattiva.

L'invito a rivolgere "sensibile ascolto" alle vittime della mafia ed a costituire un punto di raccordo tra "realità pubbliche e private operanti localmente" non può, infatti, non lasciare adito a qualche perplessità a posteriori, quasi come se le amministrazioni coinvolte nella prima stagione dell'attuazione della legge n. 512/1999 si

fossero in qualche modo sottratte alla delicata missione istituzionale ad esse affidata.

In questa luce potrebbe pertanto essere riconsiderato l'invito ministeriale rivolto nel 2003 alle prefetture, a "semplificare i passaggi procedurali riducendone i tempi" anche se, invero, si tratta di un richiamo che potrebbe essere rivolto a molti altri rami dell'amministrazione pubblica: è ben vero, infatti, che la burocratizzazione e la tortuosità hanno costituito, annosamente, uno dei tasti dolenti dell'agire pubblico, quasi si trattasse di strumenti mediante i quali la semplicità del procedimento amministrativo veniva sistematicamente deviata, accrescendo in tal modo il potere e l'autorità forzata del funzionario pubblico.

Va da sé che tali metodi hanno determinato un evidente detrimento non soltanto del buon andamento dell'azione amministrativa, ma anche dell'autorevolezza dei funzionari che, operando dall'alto delle loro scrivanie, hanno sacrificato irreparabilmente il *senso di fiducia e di collaborazione che le istituzioni devono offrire al cittadino*.

Una riflessione emerge anche dal richiamo all'"esistenza di una situazione geograficamente differenziata, con presenze [mafiose] soprattutto nelle regioni meridionali" con il conseguente invito a "definire intese con enti territoriali prime fra tutti le Regioni interessate, attraverso "protocolli" all'uopo predisposti, promovendo gli occorrenti contatti allo scopo, per una azione sempre più proficua in termini di efficienza ed efficacia in favore delle vittime di mafia": in tale contesto, non si può non riflettere sulla difficoltà che le diverse amministrazioni incontrano proprio nel raccordare tra di loro, univocamente, la propria azione quotidiana.

La frammentazione rappresenta infatti, di fronte alla dura coesione delle mafie, un elemento di debolezza estrema delle istituzioni: da qui, l'invito ministeriale ad "un impegno sinergico" e ad "un raccordo costruttivo tra i diversi soggetti che sul territorio operano nel campo della solidarietà a tali vittime" (raccordo che, peraltro, avrebbe dovuto essere insito nella stessa istituzione del Fondo e nell'applicazione della disciplina attuativa).

L'invito a coinvolgere nella lotta alla mafia anche organi appartenenti ad altri rami dell'amministrazione pubblica (Regioni, autonomie locali ed altri enti), nonché gli eventuali altri soggetti del settore privato attivi nel sociale (associazioni o fondazioni) appare poi motivato proprio dalla necessità di predisporre "punti di riferimento costanti" e dalla necessità di poter concretamente "cogliere istanze e bisogni" delle vittime di mafia, seguendo un "approccio profondamente attento e sensibile".

Lo scopo della normativa sul Fondo di solidarietà -e, probabilmente, il nodo centrale da risolvere- è dunque proprio quello del rafforzamento del "sentimento di fiducia che deve permeare il rapporto tra cittadini e Istituzioni", e la circostanza che di esso le massime istituzioni facciano ancora oggi monito ripetuto sembra far trapelare una criticità concreta e persistente.

In un certo senso, è come se i vertici delle Amministrazioni dello Stato, con le ripetute campagne di sensibilizzazione (rivolte non solo alle vittime di mafia, ma *anche ai propri apparati burocratici*), avvertissero la carenza proprio di quegli elementi ("presenza dello Stato efficacemente viva ed operosa, percepita realmente come tale dagli interessati, e più in generale dalla comunità civile", ma anche "fiducia verso le Istituzioni") che, pertanto, tornano

incessantemente a proporre all'attenzione dei propri organi periferici.

Il fine ultimo, probabilmente ancora non pienamente attuato, è quello del rifiuto e della condanna della criminalità mafiosa da parte della società civile che, giorno dopo giorno, è costretta a convivere con essa.

Certamente, lo "sviluppare la comunicazione istituzionale per promuovere la massima conoscenza delle finalità della legge e dei benefici previsti [garantendone] la più larga ed effettiva fruizione da parte degli aventi diritto" è un compito importante, al quale le istituzioni sono sempre tenute.

Nel contempo, appare tuttavia evidente che di fronte a forme così penetranti di criminalità organizzata -dotata di potenti e molteplici fonti di risorse umane e strumentali- diventa essenziale il compito di predisporre strumenti *preventivi di solidarietà*, volti a manifestare la vigile presenza attiva delle istituzioni.

Soprattutto per quanto concerne il supporto all'attività economica e, più in generale, per lo sviluppo economico delle aree maggiormente depresse del Paese, un clima di democrazia e di libertà costituisce infatti un ingrediente essenziale, che non può essere surrogato da interventi risarcitori realizzati a posteriori. Bisognerebbe dunque che lo Stato estendesse la propria presenza attiva *impedendo l'infiltrazione mafiosa prima del suo sorgere*.

Un simile approccio può sembrare utopico, e molto probabilmente, lo è; ciò nonostante, ripetendo le parole dell'economista Riccardo Petrella (*Il diritto di sognare*, Milano, 2005), la vera forza degli uomini è proprio quella di sognare: "«solo chi crede nel futuro pianta degli alberi», recita un detto popolare. Ogni costruzione sociale -la democrazia rappresentativa, l'integrazione

economica dell'Europa a venticinque, la Grande Muraglia cinese- è, o è stata, immaginata, sognata, voluta”.

In questo senso, sconfiggere le mafie ed impedire il loro svilupparsi, sostituendo la presenza delle istituzioni democratiche al loro regime oscuro, è certamente un compito difficile; ma il sogno, la speranza e la determinazione sono le leve vincenti sulle quali poggiare le basi per un futuro diverso, democratico e, finalmente, libero*.

* Perugia, 6 febbraio 2006.